

La conditionnalité démocratique des Agences d'aide et de l'Union européenne

Diane Éthier

Volume 32, numéro 3, 2001

Références de l'Union européenne : regards croisés

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704317ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704317ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Éthier, D. (2001). La conditionnalité démocratique des Agences d'aide et de l'Union européenne. *Études internationales*, 32(3), 495–523.
<https://doi.org/10.7202/704317ar>

Résumé de l'article

Selon les théories du développement politique, l'instauration et la consolidation de la démocratie dépendent essentiellement de facteurs domestiques. Cette approche est-elle encore valide à notre époque, alors que de plus en plus d'organisations internationales exigent de leurs partenaires qu'ils procèdent à des réformes démocratiques en échange de divers types d'aide ou d'ententes ? Une réponse affirmative a été apportée à cette question par diverses études spéculatives qui ont estimé que la conditionnalité politique des programmes d'aide serait inefficace, en raison : 1) des conditions internes défavorables des pays receveurs ; 2) de l'attitude récalcitrante des États receveurs ; 3) des dissensions et de l'incohérence des donateurs vis-à-vis de la conditionnalité. En se référant à ce modèle, la première partie de l'article argue que la conditionnalité politique de l'élargissement vers l'Est de l'Union européenne (UE) devrait être beaucoup plus efficace puisque : 1) les conditions internes des pays candidats sont plus favorables et 2) que, tant les pays candidats que les États membres de l'UE, sont convaincus du bien-fondé des réformes demandées. La deuxième partie du texte confirme la pertinence de cette hypothèse par un examen empirique des impacts des deux modèles de conditionnalité politique. La conclusion examine les incidences théoriques d'un tel constat.

La conditionnalité démocratique des Agences d'aide et de l'Union européenne

Diane ETHIER *

RÉSUMÉ : Selon les théories du développement politique, l'instauration et la consolidation de la démocratie dépendent essentiellement de facteurs domestiques. Cette approche est-elle encore valide à notre époque, alors que de plus en plus d'organisations internationales exigent de leurs partenaires qu'ils procèdent à des réformes démocratiques en échange de divers types d'aide ou d'ententes ? Une réponse affirmative a été apportée à cette question par diverses études spéculatives qui ont estimé que la conditionnalité politique des programmes d'aide serait inefficace, en raison : 1) des conditions internes défavorables des pays receveurs ; 2) de l'attitude récalcitrante des États receveurs ; 3) des dissensions et de l'incohérence des donateurs vis-à-vis de la conditionnalité. En se référant à ce modèle, la première partie de l'article argue que la conditionnalité politique de l'élargissement vers l'Est de l'Union européenne (UE) devrait être beaucoup plus efficace puisque : 1) les conditions internes des pays candidats sont plus favorables et 2) que, tant les pays candidats que les États membres de l'UE, sont convaincus du bien-fondé des réformes demandées. La deuxième partie du texte confirme la pertinence de cette hypothèse par un examen empirique des impacts des deux modèles de conditionnalité politique. La conclusion examine les incidences théoriques d'un tel constat.

ABSTRACT : Theory of political development maintains that democratic transition and consolidation results essentially from domestic variables. Is this approach still valid today while a growing number of international organizations require democratic reforms from their partners in return for various kinds of aid and agreements ? Many speculative studies have answered affirmatively to this question, considering that Aid programs political conditionality would be inefficient given : (1) the unfavourable internal conditions of recipient states ; (2) their reluctant attitude of recipient States elites ; (3) the incapacity of donors to apply conditionality in a similar and consistent way. The first part of the manuscript argues that the European Union (EU) Eastern Enlargement political conditionality must be quite more efficient, on the one hand because internal conditions of applicant States are more favourable ; on the other hand for applicant states and EU member states do strongly support pre-accession reforms. The second part of the text compares the real impacts of both political conditionality models with the help of assessments carried out by Aid Agencies and EU. On the whole the comparison confirms the relevancy of the hypothesis. The conclusion discuss the theoretical incidences of this finding.

Tous les textes internationaux et les nouvelles constitutions adoptées depuis 1945 insistent sur la souveraineté des États et ses corollaires : la non-subordination d'un État à tout autre État ou organisation internationale, l'exclusivité, l'autonomie et la plénitude des compétences d'un État, l'inter-

* Professeur au Département de science politique de l'Université de Montréal, Canada.

diction pour un État de s'ingérer dans les affaires intérieures d'un autre État¹. L'assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) ont en outre reconnu, durant les années soixante-dix, « le droit inaliénable de tout État à choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part de n'importe quel autre État² ». Ces règles du droit international n'empêchent pas cependant un État, un groupe d'États ou une organisation internationale (oi) non universelle d'exiger de ses partenaires ou de ses membres un type spécifique de régime économique et politique, à la condition qu'une telle exigence ne serve pas de prétexte à une intervention contre les États qui refuseraient de s'y soumettre³. Les États et les oi du bloc occidental, en particulier, ont souvent eu recours à cette conditionnalité pour promouvoir l'économie de marché et la démocratie au cours des trois décennies de l'après-guerre. Toutefois, plusieurs faits tendent à démontrer que cette tendance s'est amplifiée durant les années 1980 et 1990.

Ainsi, depuis 1983, le Fonds monétaire international (FMI) ne limite plus la conditionnalité de ses prêts au titre du rééquilibrage de la Balance des Paiements à l'application de mesures de stabilisation et à la réorientation des politiques économiques par les États créditeurs. Il exige que ces derniers mettent en œuvre des programmes d'ajustement structurel (PAS) d'inspiration néo-libérale. En 1985, la Banque mondiale et ses principaux partenaires – les pays donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) – ont adopté un nouveau régime d'aide conditionnel à l'instauration de PAS par les pays en développement récipiendaires de l'aide (PEDRA). Entre 1985 et 1992, de nouvelles exigences ont été ajoutées à la conditionnalité de l'aide, les plus importantes étant la protection de l'environnement, l'application des règles de la bonne gouvernance, le respect des droits de la personne et la démocratisation du système politique⁴. L'Union européenne (UE) a adopté des conditions d'adhésion plus contraignantes durant les années 1990. La première forme de conditionnalité adoptée par les Communautés européennes fut le rapport Birkelbach de 1962 qui stipulait que « seuls les États en mesure de garantir de véritables pratiques démocratiques et le respect des droits et libertés fondamentales sur leurs territoires peuvent devenir membres de notre Communauté⁵ ». Cette nouvelle conditionnalité politique fut appliquée dans le cas des élargissements à la Grèce, en 1981 et à l'Espagne

1. Jean-Pierre GONIDEC et Robert CHARVIN, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 1983, pp. 46-47.

2. Article 1er de la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU adoptée le 24 octobre 1970, reprise par l'Acte final de la CSCE entériné à Helsinki le 1^{er} août 1975.

3. J.-P. GONIDEC et R. CHARVIN, *op. cit.*, p. 30.

4. S. PLEASE, *The Hobbled Giant. Essays on the World Bank*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1984.

5. Lawrence WHITEHEAD, « International Aspects of Democratization », in G. O'DONNELL, P. SCHMITTER et L. WHITEHEAD (dir.), *Transition from Authoritarian Rule : Prospects for Democracy*, vol. III, « Comparative Perspectives », Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 5.

et au Portugal, en 1986⁶, mais elle ne fut pas inscrite dans la première version du Traité sur l'Union européenne (TUE) de 1992. Toutefois, la candidature imminente des pays candidats de l'Europe centrale et orientale (PECO) incita le Conseil de Copenhague de juin 1993 à adopter des conditions d'adhésion à l'UE plus contraignantes et explicites. Trois séries de critères ont ainsi été établis : l'existence d'une économie de marché fonctionnelle et apte à s'adapter aux règles de la compétition en vigueur au sein de l'Union (critères économiques), l'application des politiques de l'Union et de l'acquis communautaire (autres critères), la possession d'un État de droit démocratique, le respect des droits humains et la protection des minorités (critères politiques)⁷. Ces critères furent insérés dans le TUE en 1995⁸. Les traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000) ont en outre introduit dans le TUE de nouvelles dispositions permettant de pénaliser un État membre qui violerait les critères politiques de Copenhague⁹.

Les changements à l'origine de ces « nouvelles » orientations sont bien connus, ayant fait l'objet de nombreuses analyses¹⁰. Toutes concluent que le recours à de telles conditions économiques et politiques vise à promouvoir l'accélération des processus de libéralisation économique et de démocratisation politique qui ont acquis une ampleur sans précédent suite à la crise des modèles nationalistes et interventionnistes – capitalistes ou communistes – de développement, à la troisième vague de transitions démocratiques et à la fin de la guerre froide. On sait également que la conditionnalité économique du FMI

6. Voir Diane Ethier, *Economic Adjustment in New Democracies. Lessons from Southern Europe*, Londres/New-York, Macmillan/St-Martin's Press, 1997, chap. 1.

7. EUROPEAN COMMISSION, *Agenda 2000*, vol. 1, Communication of the Commission, Doc. 97/6, Strasbourg, 15 juillet 1997.

8. Les deux premières séries de critères ont été insérées dans divers articles de la section traitant des politiques de l'Union ; les critères politiques ont été insérés dans l'article 6 et le titre v de la section traitant de la politique étrangère et de sécurité commune.

9. Selon l'article 309 de la version 1999 du TUE, introduit par le traité d'Amsterdam, si le Conseil, suite à une proposition de la Commission et à un avis conforme du Parlement, juge à l'unanimité qu'un État membre a violé de manière grave et persistante l'article 6, il peut, à la majorité qualifiée, priver cet État de certains des droits découlant du TUE. Selon la modification de l'article 7 du TUE, introduite par le traité de Nice : sur proposition motivée du tiers de ses membres, de la Commission ou du Parlement, le Conseil peut, par un vote du 4/5 de ses membres, adresser des recommandations à un État membre s'il juge qu'il existe un risque grave que cet État ne viole l'article 6.

10. Kim ANDERSON et Rod TYERS, « Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare », *CEPR Discussion Paper*, n° 829, 1993 ; Inge GOVAERE, « Les Communautés européennes face au défi de la transition des pays d'Europe centrale et orientale vers l'économie de marché », *Transition*, xxxiv, n° 2, 1993 ; Alan MAYHEW, *Recreating Europe. The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 ; Lawrence WHITEHEAD, « L'élargissement de l'Union européenne : une forme risquée de promotion de la démocratie », *Revue internationale de politique comparée*, n° 1, 2001 ; G. SCHMITZ et D. GILLIES, *The Challenge of Democratic Development. Sustaining Democratization in Developing Societies*, Ottawa, The North-South Institute, 1992 ; Peter GIBBON, « The World Bank and the New Politics of Aid », in Georg SORENSEN (dir.), *Political Conditionality*, Londres, Frank Cass, 1993, pp. 35-63 ; Keith GRIFFIN, « Foreign Aid after the Cold War », *Development and Change*, n° 22, 1991, pp. 645-685 ; David WILLIAMS et Tom YOUNG, « Governance the World Bank and Liberal Theory », *Political Studies*, xliii, 1994, pp. 84-100.

et de la Banque mondiale est peu efficace. Plusieurs études de l'école institutionnaliste ont en effet démontré que le succès ou l'échec des PAS ne dépend pas du fait qu'ils constituent une condition d'obtention de l'aide de ces organisations¹¹. On ignore cependant si la conditionnalité politique a des effets plus tangibles et significatifs. L'objectif de ce texte est de vérifier si les conditions politiques des programmes d'aide (bonne gouvernance, respect des droits de la personne, démocratisation du système politique) et de l'élargissement de l'UE vers l'Est (critères politiques de Copenhague) sont respectées par les PEDRA et les PECO. Une telle évaluation présente un double intérêt au plan théorique. D'une part, elle permettra de savoir si les théories endogènes du développement politique, qui soutiennent que les processus de démocratisation relèvent essentiellement de facteurs domestiques, sont toujours valables aujourd'hui¹². D'autre part, elle nous fournira l'occasion de préciser les facteurs qui déterminent l'adhésion et la non-adhésion des États aux normes, règles et exigences des institutions internationales, une question de plus en plus débattue parmi les spécialistes des relations internationales¹³.

Plusieurs études spéculatives ont estimé, au début des années 1990, que les réformes politiques exigées par les agences d'aide ne seraient pas appliquées en raison d'une série de facteurs. La première partie du texte présente ces arguments et explique pourquoi ils ne sont pas transposables au cas de l'élargissement vers l'Est de l'UE, ce qui permet de supposer que la conditionnalité politique de ce dernier sera plus efficace que celle des programmes d'aide. La seconde partie du texte tente de vérifier la validité de cette assertion par une comparaison des évaluations disponibles sur l'avancement des réformes politiques, au sein des États récipiendaires de l'aide et des PECO.

11. Karen REMMER, « The Politics of Economic Stabilization : IMF Standby Programs in Latin America 1954-1984 », *Comparative Politics*, 19, 1986, pp. 1-24 ; Joan NELSON, *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990 ; Stephen HAGGARD et Robert KAUFMAN (dir.), *The Politics of Economic Adjustment : International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992 ; Miles KAHLER, « External Influence, Conditionality and the Politics of Adjustment », in S. HAGGARD et R. KAUFMAN (dir.), *op. cit.* ; John WILLIAMSON (dir.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington DC., Institute for International Economics, 1994 ; Diane ETHIER, *op. cit.* ; Michael J. CROSWELL, « The Development Record and the Effectiveness of Foreign Aid », *Staff Discussion Paper* no. 1, USAID Bureau for Policy and Program Coordination, juin 1998.
12. Très rares sont les auteurs qui ont analysé les causes externes des récents processus de transition et de consolidation démocratique et questionné sur cette base la prédominance des théories endogénistes du développement politique. Parmi ces derniers, voir Samuel HUNTINGTON, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991 ; Lawrence WHITEHEAD, « International Aspects of Democratization », *op. cit.*, pp. 3-47 ; Lawrence WHITEHEAD (dir.), *The International Dimensions of Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1996 ; Philippe SCHMITTER, « The International Context and Consolidation », in L. WHITEHEAD, *The International Dimensions of Democracy*, *op. cit.*
13. Pour une synthèse des travaux sur le sujet, voir Tanja A. BORZEL, « Private Actors on the Rise ? The Role of Non-State Actors in Compliance with International Institutions », communication présentée au congrès de l'American Political Science Association, Washington DC, 31 août-3 septembre 2000.

I – L'efficacité probable de la conditionnalité politique

L'efficacité potentielle des conditions politiques des programmes d'aide a fait l'objet de plusieurs études spéculatives entre 1991 et 1995¹⁴. Les conclusions de ces dernières sont très convergentes. Tous les auteurs estiment que les réformes demandées au titre de la bonne gouvernance, du respect des droits de la personne et de la démocratisation ont fort peu de chance d'être réalisées de manière satisfaisante en raison de cinq facteurs principalement : 1) les conditions internes qui sont décisives en matière de réformes démocratiques, notamment l'existence d'un niveau de développement économique et social relativement avancé et la détermination des élites dirigeantes à procéder aux réformes, n'existent pas dans les PEDRA ; 2) ces derniers sont réfractaires à la conditionnalité politique, la percevant comme une atteinte à leur souveraineté et une violation du droit international ; 3) la sanction prévue (réduction, suspension ou report de l'aide) a peu d'influence sur le comportement des États receveurs ; 4) il n'existe pas de consensus entre les responsables de l'aide de chaque pays donateur et entre les pays donateurs sur la nature des réformes politiques à exiger de la part de tel ou tel pays ; 5) les pénalités prévues en cas de non-respect de la conditionnalité politique sont appliquées de manière très inégale par les organisations donatrices.

Ce modèle est toutefois difficilement transposable au processus de l'élargissement vers l'Est de l'UE.

A — Les conditions internes

Premièrement, les conditions internes des PECO sont nettement plus favorables à des réformes politiques que celles de la plupart des PEDRA. La plupart des PECO, en effet, ont un niveau de développement économique et social supérieur à celui de la majorité des PEDRA¹⁵ ; en outre, alors qu'un grand nombre de PEDRA sont encore dirigés par des régimes autoritaires ou simplement

14. J. HARRIGAN, P. MOSLEY et J. TOYE, *Aid and Power. The World Bank and Policy-Based Lending*, Londres, Routledge, 1991 ; Joan NELSON et Stéphanie J. EGLINTON, « Encouraging Democracy : What Role for Conditioned Aid ? », *Policy Essay*, n° 4, Washington DC, Overseas Development Council, 1992 ; Deborah BRAUTIGAM, « Governance, Economy and Foreign Aid », *Studies in Comparative International Development*, 27, n° 3, 1992, pp. 3-25 ; Adrian LEFTWICH, « Governance, Democracy and Development in the Third World », *Third World Quarterly*, vol. 14, n° 3, 1993, pp. 605-624 ; Georg SORENSEN (dir.), *Political Conditionality*, op. cit. ; Peter UVIN, « Do as I Say, Not as I do : The Limits of Political Conditionality », in G. SORENSEN, *Political Conditionality*, op. cit., pp. 63-85 ; Stephen GOLUB, « Assessing and Enhancing the Impact of Democratic Development Projects : A Practitioner's Perspective », *Studies in Comparative International Development*, vol. 28, n° 1, 1993, pp. 54-70 ; Peter BURNELL, « Good Government and Democratization : a Sideway Look at Aid and Conditionality », *Democratization*, vol. 1, n° 3, 1994, pp. 485-503 ; O. STOKKE, *Aid and Political Conditionality*, Londres, Frank Cass, 1995 ; Carolyn BAYLIES, « 'Political Conditionality' and Democratization », *Review of African Political Economy*, no. 65, 1995, pp. 321-337.

15. Voir notamment les données des rapports de la Banque mondiale sur le développement dans le monde pour les années 1990-1998.

engagés dans un processus de transition vers la démocratie¹⁶, les PECO sont tous déjà dotés de démocraties formelles. La Commission européenne a d'ailleurs reconnu, dans ses avis sur les demandes d'adhésion des PECO que, bien que des réformes politiques complémentaires étaient nécessaires, tous les candidats, à l'exception de la Slovaquie, répondaient aux trois critères politiques de Copenhague¹⁷. Enfin, les élites des PECO sont beaucoup plus déterminées que celles des PEDRA à faire les réformes politiques exigées. Plusieurs raisons justifient ces différences d'attitude. La réticence, sinon la résistance, de plusieurs dirigeants des PEDRA à l'égard des nouvelles conditions politiques de l'aide, qu'ils assimilent à une atteinte à leur souveraineté, est largement motivée par le fait que ces dernières leur ont été imposées par les agences donatrices et qu'elles entraîneront pour eux davantage de coûts que de bénéfices. La valeur moyenne de l'aide attribuée à chaque PEDRA, qui est en déclin depuis le début des années 1990¹⁸, représente en effet un apport limité de revenus, facilement substituable au surplus par d'autres sources de financement. Cet avantage relatif ne peut compenser les risques politiques ou la perte de pouvoirs et de privilèges qu'impliquent pour plusieurs membres des élites, tant les ajustements économiques que les changements destinés à améliorer la bonne gouvernance, le respect des droits de la personne et la démocratisation des institutions étatiques. À l'inverse, les PECO ont sollicité officiellement leur adhésion à l'UE, en 1994 et 1995, en étant pleinement informés des critères d'adhésion, définis en 1993 par le Conseil de Copenhague. La nature des réformes à effectuer par chacun des PECO candidats a par la suite été précisée par les Avis de la Commission sur les demandes d'adhésion, publiés en juillet 1997 dans l'*Agenda 2000* et les Partenariats pour l'adhésion (PA) élaborés par la Commission et le Conseil au cours des années subséquentes (voir *infra*). Les prescriptions de ces documents n'ont cependant jamais suscité de critique ouverte et publique de la part des PECO. Chacun d'entre eux a plutôt démontré sa détermination à se soumettre à ces exigences en adoptant une stratégie d'application du PA le concernant : le programme national pour l'adoption de l'acquis communautaire (PNAAC). Le fait que les gains de l'élargissement, non substituables par d'autres alternatives, seront nettement plus importants que ses coûts pour les PECO, du moins à moyen et long terme, alors que ses avantages seront probablement moins élevés que ses désavantages pour l'UE, du moins à court et moyen terme, explique également l'attitude coopérative et conciliante des PECO¹⁹. Ces derniers souhaitent remplir les exigences de l'UE, d'une part parce qu'ils veulent profiter

16. Cette conclusion est corroborée par les cotes Non Free et Partly Free attribuées par Freedom House à la plupart des pays récipiendaires de l'aide de la Banque mondiale et de ses principales agences partenaires. FREEDOM HOUSE, *Annual Survey of Freedom House Country Rating 1972-73 to 1999-00* (adresse URL : www.freedomhouse.org).

17. EUROPEAN COMMISSION, *Agenda 2000*, op. cit.

18. Voir note 11.

19. CEPR, *Is Bigger Better ? The Economics of EC Enlargement*, Londres, CEPR, 1992 ; Jean-Jacques HALLAERT, « L'Union européenne face aux élargissements », *Politique étrangère*, 1995, pp. 165-179 ; L. WHITEHEAD, « L'élargissement de l'Union européenne : une voie risquée de promotion de la démocratie », op. cit.

le plus tôt possible des très importants transferts de ressources auxquels l'adhésion leur donnera droit, notamment dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) et des programmes de cohésion économique et sociale (PCES) des Fonds structurels (FS) ; d'autre part, parce qu'ils espèrent ainsi atténuer les inquiétudes que manifestent plusieurs États membres, à l'égard des coûts de ces futurs transferts de ressources vers l'Est²⁰ et d'autres questions, inquiétudes qui pourraient les inciter à bloquer ou à reporter l'adhésion de certains PECO. Un autre facteur stimule la motivation des PECO. Alors que le Conseil de Luxembourg de décembre 1997 avait décidé d'entamer les négociations d'adhésion, en 1998, avec seulement cinq des dix PECO (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Estonie), le Conseil d'Helsinki de décembre 1999 a donné son accord à l'ouverture des négociations avec les cinq autres PECO (Lituanie, Lettonie, Slovaquie, Bulgarie, Roumanie) en février 2000, tout en précisant que les dix candidats ne pourraient être admis en bloc dans l'Union en 2005. Le processus des négociations a pris l'allure d'une régale dans le cadre de laquelle l'accès au fil d'arrivée sera déterminé par la vitesse du vent des réformes dans chaque PECO²¹.

B — L'attitude des décideurs

Deuxièmement, la conditionnalité politique fait l'objet d'un consensus beaucoup plus fort au sein de l'UE qu'au sein des donateurs de l'aide. Ces derniers, en effet, ne s'entendent ni sur le bien-fondé, ni sur le contenu, ni sur le rythme des réformes politiques à exiger des PEDRA. En raison de sa charte, qui lui interdit d'intervenir dans des domaines non économiques²², la Banque mondiale a restreint la conditionnalité politique de son aide à la bonne gouvernance. C'est le Conseil des ministres de la CE qui, en 1989, a élargi la conditionnalité politique de l'aide au respect des droits de la personne et à la démocratie²³. La Banque mondiale s'est d'abord montrée réticente à l'égard de cette nouvelle approche, non seulement en raison des contraintes de sa charte, mais parce qu'elle craignait que ces nouvelles conditions politiques n'hypothèquent l'avancement des réformes économiques²⁴, plus susceptibles, selon elle, d'être réalisées par des régimes autoritaires éclairés que par des États démocratiques²⁵. Les pays membres du G-7 souhaitaient toutefois que la Banque adopte une vision plus large de la conditionnalité politique. Finalement, la Banque décida de limiter ses exigences à la bonne gouvernance, en l'associant à trois objectifs de nature administrative, essentiels au succès des réformes économiques : amélioration de la gestion des services publics, reconnaissance

20. K. ANDERSON et R. TYERS, « Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies », *op. cit.* ; I. GOVAERE, *op. cit.*

21. L. WHITEHEAD, « L'élargissement... », *op. cit.*

22. Cette interdiction est inscrite dans les articles 3.5b, 4.10 et 5.5c de sa Charte.

23. S. PLEASE, *The Hobbled Giant. Essays on the World Bank*, *op. cit.*

24. J. NELSON, *Economic Crisis and Policy Choice*, *op. cit.*

25. J. TOYE, « Interest Groups Politics and the Implementation of Adjustment Policies in Sub-Saharan Africa », *Journal of International Development*, n° 4, 1992.

de la responsabilité des administrateurs, adoption d'un nouveau cadre légal favorable à la libéralisation économique, à la transparence des administrations étatiques et à la libre circulation de l'information. Cependant, elle encouragea ses principaux partenaires à mettre en œuvre les autres dimensions de la conditionnalité politique, agissant fréquemment à titre de coordonnateur sur la question²⁶. Bien que, suite à la fin de la guerre froide, en 1989 et 1990, la majorité des pays donateurs se soient prononcés en faveur de la conditionnalité politique de l'aide, la définition de cette dernière a donné lieu à plusieurs interprétations divergentes de la part des agences gouvernementales d'aide et des ministères des Affaires étrangères des pays donateurs. Dans les faits, au-delà des déclarations communes sur l'importance du respect des droits humains et de la démocratisation, les orientations et les cadres d'application sont demeurés très diversifiés. Ainsi, la Banque mondiale a concentré ses interventions sur la bonne gouvernance et deux dimensions jugées susceptibles de renforcer cette dernière : la décentralisation administrative et fiscale de l'État et le renforcement du dialogue entre l'État et la société civile ; la réduction des dépenses militaires. Les deux principales agences gouvernementales d'aide américaines – la United States Agency for International Development (USAID) et The National Endowment for Democracy (NED) – ont mis l'accent sur les trois dimensions de la conditionnalité politique, en privilégiant quatre objectifs : l'organisation d'élections libres et équitables, la consolidation des institutions démocratiques, le développement de la société civile et l'acquisition de valeurs démocratiques par les citoyens²⁷. L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a adopté une perspective similaire tout en accordant une plus grande priorité au respect des droits humains. Le Royaume-Uni a mis l'accent sur les relations de gouvernement à gouvernement et la consolidation des institutions démocratiques. Les agences gouvernementales des pays scandinaves, telle la Swedish Agency for International Development (SIDA),

26. Plusieurs auteurs soulignent que le soutien de la Banque mondiale et des pays du G-7 à une vision large de la conditionnalité politique est lié au changement des paradigmes dominants dans le domaine du développement, point de vue corroboré par les prises de position de la Banque mondiale en 1991. D'une part, la théorie selon laquelle les régimes démocratiques sont tout aussi aptes que les régimes autoritaires à promouvoir le développement, a remplacé la théorie en vertu de laquelle les régimes musclés mais modernisateurs sont plus performants au plan économique. Le fait que certaines études, dont celle de REMMER, *The Politics of Economic Stabilization*, ait infirmé la validité de la première théorie par des études comparatives empiriques des performances des deux types de régime n'est pas étranger à ce changement d'approche. D'autre part, la théorie néo-libérale, en vertu de laquelle l'État ne doit pas être l'acteur central du développement, a relégué dans l'ombre les approches nationalistes et interventionnistes des années 1950, 1960 et 1970. Peter EVANS, « The State as Problem and Solution : Predation, Embedded Autonomy and Structural Change », in S. HAGGARD et R. KAUFMAN, *The Politics of Economic Adjustment*, op. cit., pp. 139-181 ; Adrian LEFTWICH, « Governance, the State and the Politics of Development », *Development and Change*, vol. 25, n° 2, 1994, pp. 363-386 ; C. BAYLIES, op. cit. ; BANQUE MONDIALE, « Repenser le rôle de l'État », in *Rapport sur le Développement dans le monde 1991*, Washington DC, Banque mondiale, chap. 7, 1991, pp. 147-169.

27. Thomas CAROTHERS, « Recent US Experience with Democracy Promotion », *International Development Studies Bulletin*, vol. 26, n° 2, 1995, pp. 63-69.

ont privilégié la création et le renforcement des organisations non gouvernementales (ONG) de la société civile²⁸. Selon Nelson ces divergences doivent être attribuées aux dissensions idéologiques, aux conflits d'intérêts et aux rivalités institutionnelles qui caractérisent les donateurs de l'aide²⁹.

Il n'existe pas de consensus au sein des institutions responsables de l'aide quant à la légitimité éthique de la conditionnalité politique. Les opposants à cette dernière invoquent l'existence de plusieurs définitions – tout aussi valables les unes que les autres – de la démocratie, les lacunes du modèle démocratique occidental, le droit des États souverains de choisir librement la nature de leur système politique et les contradictions entre la condition politique et les autres conditions, notamment économiques de l'aide. Deux discours critiques opposés ont été formulés à cet égard : une remise en question du bien-fondé des réformes démocratiques, parce qu'elles mettent en péril les processus d'ajustement économique, et un rejet des réformes démocratiques, parce qu'elles visent précisément à encourager ces processus, vecteurs de la mondialisation du capitalisme libéral. L'attitude des gouvernements et des ministères des Affaires étrangères, face au respect des droits de la personne et de la démocratie, varie également en fonction de la politique étrangère du parti au pouvoir et des relations économiques, commerciales, politiques et militaires que leur pays entretient avec tel ou tel État récipiendaire. Enfin, le fait que plusieurs institutions rivales – ministères des Affaires étrangères, des Finances, de l'Industrie et du Commerce, agences et fondations gouvernementales d'aide – soient impliquées dans l'élaboration des orientations et des modalités d'application des programmes d'aide contribue à accentuer l'hétérogénéité des conceptions des pays donateurs sur la conditionnalité politique de l'aide.

La situation est complètement différente au sein de l'UE. Dans la mesure où ils concernent les conditions d'adhésion à l'UE, les critères de Copenhague ont été adoptés grâce à un vote unanime des quinze États membres réunis au sein du Conseil. Les modalités d'application de ces critères, qui sont en quelque sorte des réglementations précisant les dispositions des traités constitutifs relatifs à l'adhésion, ont également été adoptées à l'unanimité par le Conseil. En décembre 1994, le Conseil d'Essen a entériné les stratégies pré-accession (SPA). Celles-ci étaient constituées de trois éléments : 1) la poursuite du programme PHARE³⁰ ; 2) l'application des accords d'association européens (AAE) conclus entre 1991 et 1993 – ces derniers prévoyant l'instauration d'une zone de libre-échange entre l'UE et chaque PECO signataire, ainsi que la création

28. C. BAYLIES, *op. cit.*

29. J. NELSON et S. EGLINTON, « Encouraging Democracy », *op. cit.*

30. Le programme PHARE, créé en 1989 par l'OCDE, est coordonné et mis en œuvre par la CE/UE. Il vise à encourager la restructuration et le développement des économies des PECO par la stimulation des investissements, la promotion des exportations dans l'agriculture, l'industrie, l'environnement et les services et un transfert de know how. Il est financé par la CE/UE, la Banque européenne d'investissement et d'autres organisations des pays de l'OCDE. I. GOVAERE, *op. cit.*

de structures politiques de dialogue : les Conseils d'association (CA), regroupant des représentants des gouvernements des PECO et des États de l'UE, et les Comités parlementaires d'association (CPA), réunissant des membres des parlements des PECO et des États de l'UE ; 3) l'harmonisation des législations des candidats avec celles du marché intérieur de l'UE. En décembre 1995, le Conseil de Madrid a demandé à la Commission de formuler des avis sur les demandes d'adhésion des PECO, conformément aux critères de Copenhague. Le Conseil de Luxembourg de décembre 1997 a adopté l'Agenda 2000 qui contenait, notamment, les avis de la Commission sur les demandes d'adhésion des PECO, avis comportant une première définition des réformes à effectuer par chaque PECO, en complément des critères politiques de Copenhague, et une proposition de la Commission de renforcer les SPA par les partenariats pour l'adhésion (PA). Selon cette proposition, c'est le Conseil qui établit les principes, les priorités et les conditions générales de chaque PA annuel, pour chacun des PECO. La Commission élabore ensuite une version détaillée de chaque PA. Ce dernier prescrit les réformes prioritaires, à court et moyen terme, qui devront être adoptées en regard des trois séries de critères de Copenhague par chaque PECO. Il sert de support aux PNAA, aux plans de développement nationaux et aux autres programmes sectoriels préparant la participation aux Fonds structurels de l'UE des PECO. Dans son rapport régulier annuel, la Commission fait état des progrès accomplis par rapport au PA de l'année précédente. Le suivi de l'application du PA annuel est assuré par les institutions des AAE : les CA et les CPA.

En définitive, le consensus quant aux conditions de l'élargissement de l'UE vers l'Est est assuré par le cadre juridique de l'Union et le fonctionnement très centralisé de ses institutions quasi fédératives qui fait, qu'en matière d'adhésion, toutes les décisions doivent être prises à l'unanimité par le seul Conseil. Le parlement n'est pas consulté et le rôle de la Commission se limite à formuler des propositions sur mandat du Conseil. Les États candidats ne sont aucunement impliqués dans les décisions relatives à l'adhésion ; ils sont simplement associés, par le biais des structures de dialogue (CA et CPA) et des PNAA à la mise en œuvre des réformes requises par le Conseil.

C — L'application de la sanction prévue

Troisièmement, l'application de la sanction prévue, qui détermine largement la crédibilité et le respect de la conditionnalité politique, est très inégale dans le cas des donateurs de l'aide, alors qu'elle est très probable dans le cas de l'élargissement vers l'Est de l'UE. En raison des divergences mentionnées précédemment et des problèmes éthiques que posent les coupures, les suspensions ou les reports de l'aide, compte tenu de leurs impacts sur les plus démunis, les donateurs sont incapables de coordonner leur attitude à l'égard des PEDRA qui ne respectent pas les conditions politiques de leurs programmes d'assistance. Leurs réactions, qui vont d'une absence de pénalité à une coupure radicale de l'aide, varient en fonction de leurs conjonctures intérieures et de

leurs politiques étrangères³¹. Cette situation, combinée au fait que l'aide est de moins en moins importante pour les bénéficiaires, en raison de sa diminution³² et de sa répartition entre un plus grand nombre de pays, explique en grande partie l'attitude laxiste ou manipulatrice de certains PEDRA³³. Pour leur part, les PECO, pour lesquels l'adhésion à l'UE est cruciale, savent très bien que cette dernière peut leur être refusée, s'ils ne procèdent pas aux réformes destinées à compléter les critères, notamment politiques, de Copenhague. Des retards ou reports à ce niveau peuvent en effet servir d'arguments aux États membres désireux de retarder l'adhésion de certains PECO au profit d'autres pour diverses raisons, notamment les coûts de la PAC et des PCES et les problèmes de sécurité posés par l'application des accords de Schengen.

Les considérations ci-dessus permettent de croire que la logique de la conditionnalité politique de l'UE aura plus d'effets que celle des agences d'aide. Une telle hypothèse demande toutefois à être vérifiée empiriquement. Les sources les plus pertinentes d'information, pour ce faire, sont en principe les évaluations effectuées par l'UE et les agences d'aide en vue de mesurer le progrès des réformes politiques exigées des PECO ou des PEDRA.

II – L'efficacité mesurable de la conditionnalité politique

A — Les enseignements des évaluations de l'UE

Dans le cas de l'UE, les seuls documents officiels disponibles sur le sujet sont les rapports 1998 et 1999 de la Commission sur l'avancement des réformes prescrites par les PA 1998 et 1999. Ces rapports sont fiables dans la mesure où ils s'appuient sur les informations fournies par les PECO à travers leurs PNA et dans le cadre des réunions tenues par les CA et les CPA, les données transmises par les comités chargés des négociations d'adhésion, les rapports du Parlement européen et les évaluations effectuées par diverses organisations internationales (Conseil de l'Europe, OSCE, entre autres) et les ONGs. Dans la mesure où ils évaluent essentiellement le progrès des réformes prescrites par les PA, ces rapports sont également significatifs du point de vue des impacts de la conditionnalité politique, bien qu'ils ne permettent pas d'isoler entièrement cette variable des facteurs internes susceptibles d'avoir influencé l'évolution négative ou positive des réformes politiques requises.

Compte tenu des limites de ce texte, il était impossible d'annexer et de commenter les rapports 1998 et 1999 de la Commission pour les dix PECO. L'analyse a donc été circonscrite à quatre PECO : deux pays dont la situation politique avait été jugée peu satisfaisante par les avis de la Commission de

31. G. SORENSEN, *op. cit.* ; P. BURNELL, *op. cit.* ; et O. STOKKE, *op. cit.*

32. Selon les données de la Banque mondiale, le montant total des flux d'aide en provenance des 21 pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE a décru de 56,486 milliards de dollars us en 1992, à 51,888 milliards de dollars us en 1998.

33. T. CAROTHERS, *op. cit.*

juillet 1997 – la Slovaquie (tableau 1) et la Bulgarie (tableau 2) – et deux pays dont la situation politique avait été jugée relativement satisfaisante par ces avis – la Hongrie (tableau 3) et la République tchèque (tableau 4)³⁴. Toutefois, les conclusions des rapports relatifs aux six autres PECO, dont trois avaient été placés dans le groupe A et trois dans le groupe B par le Conseil de Luxembourg, sont très similaires.

Dans l'ensemble, les conclusions du rapport 1999 sont positives pour les quatre pays concernés. Elle notent que les réformes exigées dans le rapport 1998 (et le PA 1999) ont progressé, quoiqu'inégalement, dans les trois domaines visés par les critères politiques – démocratie et État de droit, respect des droits de la personne, protection des minorités, au cours de l'année 1999. Elles indiquent en outre qu'en Slovaquie et en Bulgarie, la portée et le rythme des réformes ont été plus importants qu'en Hongrie et dans la République tchèque, ce qui tend à confirmer l'efficacité de la stratégie d'Helsinki. Les PA exigeant essentiellement des mesures de nature juridique ou institutionnelle de la part des PECO, ce sont strictement ces dernières qui sont évaluées par les rapports de la Commission. Le rapport 1999 démontre clairement à cet égard que les quatre pays ont élaboré et/ou ratifié plusieurs nouvelles lois et réglementations, révisé des législations existantes, signé des traités et conventions européennes ou internationales et créé de nouvelles structures institutionnelles en vue de faciliter l'application de ces actes juridiques, conformément aux requêtes explicites des PA. Si on tient compte du fait que les premiers PA ont été élaborés uniquement en mars 1998, il faut conclure qu'en dépit des retards et des lacunes observées, dans les domaines de la lutte contre la corruption et de l'élimination des discriminations contre les Tziganes notamment, la conditionnalité politique de l'UE est efficace.

B — Les enseignements des évaluations des agences d'aide

L'évaluation des impacts de la conditionnalité politique des programmes d'aide est beaucoup plus difficile à réaliser. Compte tenu de la multitude d'organisations impliquées dans le domaine de l'aide, nous avons, jusqu'à maintenant du moins, limité notre investigation à la Banque mondiale et aux organisations gouvernementales d'aide (OGAS) les plus importantes de six des

34. Les données des tableaux 1, 2, 3 et 4 sont tirées des rapports 1998 et 1999 de la Commission sur la Slovaquie, la Bulgarie, la Hongrie et la République tchèque. EUROPEAN COMMISSION, DG1A, *Regular Report from the Commission on Progress Towards Accession. Slovakia*, 1998 ; *Id.*, *Regular Report from the Commission on Progress Towards Accession. Bulgaria*, 1998 ; *Id.*, *Regular Report from the Commission on Progress Towards Accession. Hungary*, 1998 ; *Id.*, *Regular Report from the Commission on Progress Towards Accession. The Czech Republic*, 1998 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 1999 de la Commission sur les progrès réalisés par la Slovaquie sur la voie de l'adhésion*, 1999 ; *Id.*, *Rapport régulier 1999 de la Commission sur les progrès réalisés par la Bulgarie sur la voie de l'adhésion*, 1999 ; *Id.*, *Rapport régulier 1999 de la Commission sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, 1999 ; *Id.*, *Rapport régulier de la Commission sur les progrès réalisés par la République tchèque sur la voie de l'adhésion*, 1999 (adresse URL : europa.eu.int/comm/enlargement).

Tableau 1
Évaluation de l'avancement des réformes politiques pré-adhésion
1998-1999 – Slovaquie

Domaine des réformes	Réformes demandées par le rapport 1998 de la Commission	Progrès constatés par le rapport 1999 de la Commission
Démocratie et primauté du droit		Suite aux élections parlementaires de septembre 1998, d'importants progrès ont été accomplis, motivés par la volonté d'adhésion à l'UE :
Parlement	<ul style="list-style-type: none"> – La nouvelle loi sur les élections municipales, déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême, viole plusieurs principes démocratiques notamment l'égalité de traitement des minorités ethniques. – Le fonctionnement du parlement demeure problématique à plusieurs égards ; les comités du parlement en particulier fonctionnent de manière insatisfaisante et l'opposition y est sous-représentée. 	<ul style="list-style-type: none"> – La loi électorale a été amendée conformément aux prescriptions de la Cour suprême et des élections municipales démocratiques se sont tenues en décembre 1998. – Il a été remédié aux principales lacunes soulignées dans le rapport 1998. Désormais la composition des comités parlementaires est proportionnelle à celle de l'assemblée et l'opposition s'est vu offrir plusieurs postes de responsabilité à l'assemblée plénière et dans les commissions du parlement.
Pouvoir exécutif	<ul style="list-style-type: none"> – La tendance à concentrer de plus en plus de pouvoirs entre les mains de l'exécutif perdure ; le parlement n'ayant pu élire un président, faute d'une majorité des 3/5, les pouvoirs du chef de l'État ont été transférés au premier ministre, puis au président de la chambre, qui ont adopté des décisions controversées. 	<ul style="list-style-type: none"> – La constitution a été modifiée pour permettre l'élection du président au suffrage universel direct, élection qui a eu lieu au mois de mai 1999 à la satisfaction des missions d'observation internationales. – Les pouvoirs du président ont été restreints. – Les 4 partis de la coalition gouvernementale sont parvenus à rester au pouvoir depuis les élections de 1998. – Des réaffectations partisans de personnel au sein de l'administration publique, suite aux élections, démontrent la nécessité d'une réforme de cette institution. – La Charte européenne de l'autonomie locale a été signée mais elle n'a pas été mise en œuvre.
Pouvoir judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> – Aucune amélioration du système judiciaire n'a été réalisée. 	<ul style="list-style-type: none"> – Des mesures ont été prises en vue de renforcer l'indépendance du système judiciaire : nouvelle loi sur les juges, les assesseurs et les candidats à des fonctions judiciaires ; nouvelle loi renforçant les pouvoirs des commissions judiciaires au détriment de ceux du ministère de la Justice. – Le gouvernement a présenté au parlement un amendement constitutionnel qui modifiera la procédure de nomination et de révocation des juges.

Tableau 1
Évaluation de l'avancement des réformes politiques pré-adhésion
1998-1999 – Slovaquie (suite)

Domaine des réformes	Réformes demandées par le rapport 1998 de la Commission	Progrès constatés par le rapport 1999 de la Commission
Lutte contre la corruption	– Aucune mesure de lutte contre la corruption n'a été adoptée.	La Convention du Conseil de l'Europe contre le blanchiment d'argent a été signée; la Slovaquie a rejoint le groupe d'États contre la corruption (GRECO); la convention de l'OCDE sur la lutte à la corruption a été approuvée par le parlement; le code pénal a été modifié pour couvrir la corruption tant active que passive; le gouvernement a adopté une stratégie de prévention de la criminalité inspirée des recommandations du Conseil de l'Europe et des Nations Unies; une unité de police spécialisée a été créée en décembre 1998 pour lutter contre la corruption – unité qui a déjà résolu six affaires criminelles.
Droits de l'homme et protection des minorités		
Droits civils et politiques	– Le gouvernement exerce un contrôle étroit sur les réseaux publics de radio et de télévision.	La situation s'est améliorée; un conseil national des ONG est en voie d'instauration; le contrôle du gouvernement sur les media d'information ne s'est pas atténué mais aucun journaliste n'a été victime d'intimidation comme dans le passé.
Droits économiques, sociaux et culturels	– Le dialogue social entre l'État, le patronat et les syndicats ne fonctionne pas. L'accord sur les salaires de 1998 n'a pas été signé.	Les nombreuses restrictions à l'acquisition de biens immobiliers, fonciers et agricoles par les étrangers n'ont pas été élargies. Mais le dialogue social s'est amélioré avec l'entrée en vigueur de la loi tripartite en juin 1999.
Droits et protection des minorités	– Aucun progrès n'a été réalisé du point de vue de la protection des droits des minorités.	De grands progrès ont été accomplis en la matière: création d'instances responsables des minorités au gouvernement et au parlement; adoption de la loi sur l'usage des langues minoritaires dans les communications officielles; alignement de cette loi sur la constitution et les normes internationales du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de la Commission européenne; autres mesures en faveur des minorités hongroise et tzigane. Les nombreuses restrictions à l'acquisition de biens immobiliers, fonciers et agricoles par les étrangers n'ont pas été élargies, mais le dialogue social s'est amélioré avec l'entrée en vigueur de la loi tripartite en juin 1999.

Tableau 2
Évaluation de l'avancement des réformes politiques pré-adhésion
1998-1999 – Bulgarie

Domaine des réformes	Réformes demandées par le rapport 1998 de la Commission	Progrès constatés par le rapport 1999 de la Commission
Démocratie et primauté du droit		
Parlement		
Pouvoir exécutif	– Une nouvelle loi sur l'administration publique a été adoptée mais elle devra être complétée par d'autres législations.	– Une nouvelle loi sur la fonction publique a complété celle sur l'administration publique. Toutefois la mise en œuvre de ces lois est peu avancée.
Pouvoir judiciaire	– Il faudra compléter le nouveau code criminel et le nouveau code civil. – La nouvelle loi visant à renforcer l'indépendance du système judiciaire n'a malheureusement pas encore été adoptée par le parlement. – Autres mesures requises : amélioration des procédures d'investigation et du statut des juges et des procureurs ; embauche de personnel ; élimination de la corruption, etc.	– La réforme du système judiciaire s'est poursuivie – la nouvelle loi sur le système judiciaire a été amendée afin d'améliorer l'efficacité des magistrats et leurs responsabilités professionnelles ; le code pénal a été modifié afin d'améliorer les garanties aux droits et libertés fondamentales ; le code civil est en révision ; la réforme du système notarial a été complétée. Néanmoins de nouvelles législations devront être adoptées.
Lutte contre la corruption	– Un programme de lutte contre le crime organisé. – Des amendements au code pénal. – Adoption par le parlement des lois contre le blanchiment d'argent. – Ratification de la Convention pour combattre la subornation des fonctionnaires étrangers dans les ententes commerciales internationales. – Mise en place d'un système d'information et d'un Conseil interministériel de coordination pour combattre le crime organisé.	– 14 nouvelles lois sont venues étoffer le programme de lutte contre le crime organisé. – Les principales conventions anti-corruption ont été ratifiées. – Les réformes doivent toutefois se poursuivre dans plusieurs domaines dont le financement des partis, les marchés publics, le contrôle financier et la responsabilité ministérielle.

Tableau 2
Évaluation de l'avancement des réformes politiques pré-adhésion
1998-1999 – Bulgarie (suite)

Domaine des réformes	Réformes demandées par le rapport 1998 de la Commission	Progrès constatés par le rapport 1999 de la Commission
Droits de l'homme et protection des minorités Droits civils et politiques	<ul style="list-style-type: none"> – Les procédures de détention des jeunes dans des écoles de réforme doivent être revues et améliorées. – La nouvelle loi sur les media d'information doit être revue car elle donne prise à un possible contrôle politique sur ces derniers. 	<ul style="list-style-type: none"> – La Bulgarie a ratifié la plupart des conventions des droits de l'homme. – La peine de mort a été abolie. – Le parlement examine actuellement des modifications au code pénal afin d'améliorer la détention préventive. – La loi sur les réfugiés est entrée en vigueur. – Des mesures ont été prises pour que les délinquants mineurs aient recours à un avocat de la défense. – Toutefois plusieurs questions demeurent préoccupantes dont l'indépendance des media d'information vis-à-vis du pouvoir politique, les abus des forces de l'ordre, les conditions de détention des prisonniers et la traite des femmes.
Droits économiques, sociaux et culturels Droits et protection des minorités	<p>Peu de progrès réalisés dans ce domaine, le problème le plus sérieux étant la discrimination dont sont victimes les gitans.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – La Convention cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales a été ratifiée. – Un programme d'intégration des Tziganes au sein de la société bulgare a été adopté ; des représentants tziganes ont été nommés sur 10 des 28 nouveaux conseils régionaux. – Les Tziganes et les Turcs demeurent néanmoins encore largement victimes de discrimination ; il faudra que les nouvelles lois soient véritablement appliquées et que de nouvelles législations soient adoptées.

Tableau 3
Évaluation de l'avancement des réformes politiques pré-adhésion
1998-1999 – Hongrie

Domaine des réformes	Réformes demandées par le rapport 1998 de la Commission	Progrès constatés par le rapport 1999 de la Commission
Démocratie et primauté du droit		
Parlement	– Il est regrettable que la loi concernant la représentation des minorités au parlement n'ait pas encore été adoptée.	– La loi sur la représentation des minorités au parlement n'a toujours pas été adoptée.
Pouvoir exécutif	– Le salaire des fonctionnaires demeure encore inférieur à celui des employés du secteur privé.	– Le gouvernement a adopté un nouveau programme visant à améliorer l'administration publique dans trois domaines importants: les gouvernements régionaux, les services publics et l'évolution des carrières (par l'octroi d'incitations financières et l'organisation de programmes de formation). Une refonte intégrale des salaires, liés aux performances, est envisagée.
Pouvoir judiciaire	– La réforme du système judiciaire a été appliquée conformément aux prescriptions du PA. Il reste à voir si elle permettra d'accélérer les procédures judiciaires et d'améliorer le standard des règles à cet égard. L'organisation interne des cours exige des améliorations. Les juges ne disposent pas encore de personnel administratif et de services techniques adéquats.	– Les tribunaux de première instance sont parvenus à réduire l'arriéré des dernières années. Mais le nombre de procès devant la Cour suprême augmente. La plupart des procédures pénales durent en général plus d'un an. En revanche, les infrastructures techniques des cours ont été modernisées et le personnel auxiliaire a été renforcé. Le nombre des juges n'a pas varié depuis 1998, mais ces derniers sont mieux rémunérés et des programmes de formation sont régulièrement organisés par le Conseil national de la magistrature et l'Institut de formation politique. Les juges sont désormais tenus aux cours post-universitaires de droit communautaire.
Lutte contre la corruption	– Les problèmes de corruption persistent malgré l'adoption de mesures correctives. De nouveaux efforts devront être faits pour éliminer la corruption au sein de la police, des douanes, des administrations locales et nationales. En outre, la coopération entre les divers corps de lutte contre la corruption devra être améliorée.	La lutte contre la corruption est la principale priorité du gouvernement. Plusieurs mesures ont été adoptées à cette fin : réforme du code pénal en vue de renforcer les peines; mise sur pied de nouvelles unités anti-corruption au sein de la police et des gardes-frontières; conclusion d'un accord de coopération avec la Roumanie; révision de toutes les législations afin d'y déceler des failles susceptibles d'encourager la corruption; signature des conventions anticorruption du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et de l'Europe du Sud-Est.

Tableau 3
Évaluation de l'avancement des réformes politiques pré-adhésion
1998-1999 – Hongrie (suite)

Domaine des réformes	Réformes demandées par le rapport 1998 de la Commission	Progrès constatés par le rapport 1999 de la Commission
<p>Droits de l'homme et protection des minorités</p> <p>Droits civils et politiques</p> <p>Droits économiques, sociaux et culturels</p> <p>Droits et protection des minorités</p>	<p>– Le comportement de la police (à l'égard des gitans notamment) et la situation dans les prisons demeurent un sujet de préoccupation.</p>	<p>– La nouvelle loi sur le droit d'asile de mars 1998 a entraîné une amélioration substantielle du régime en vigueur mais le nombre de demandeurs a beaucoup augmenté. La situation dans les prisons, surpeuplées, demeure préoccupante.</p> <p>– Les services aux personnes handicapées demeurent limités.</p> <p>– Le traité de base sur le traitement des minorités, signé avec la Slovaquie en 1996, a été mis en œuvre. Le comité mixte slovaque-hongrois, chargé de veiller à l'application de ce traité qui concerne le traitement accordé à la minorité hongroise en Slovaquie et à la minorité slovaque en Hongrie, a commencé à fonctionner.</p> <p>– Les Tziganes continuent à faire l'objet de nombreuses discriminations et vexations dans l'emploi, l'éducation, les services publics, le marché du travail. Leurs conditions de vie demeurent inférieures à celles du reste de la population. Néanmoins, le gouvernement a adopté, en 1999, un programme qui oblige la police à recevoir les plaintes des Tziganes et un nouveau programme d'action pour éliminer ces discriminations. Il a alloué plusieurs millions d'euros aux Tziganes. Suite aux élections autonomes locales des minorités, le nombre des collectivités autonomes tziganes a pratiquement doublé. Dans l'ensemble, la situation de cette minorité demeure toutefois très difficile.</p>

Tableau 4
Évaluation de l'avancement des réformes politiques pré-adhésion
1998-1999 – République tchèque

Domaine des réformes	Réformes demandées par le rapport 1998 de la Commission	Progrès constatés par le rapport 1999 de la Commission
Démocratie et primauté du droit		<p>Le gouvernement a accepté les conclusions du rapport 1998 et a décidé d'accélérer les réformes dans les domaines jugés prioritaires par le Conseil et la Commission tels le système judiciaire et l'administration publique. Malgré les efforts du gouvernement, les progrès restent cependant limités en raison de la lenteur du processus d'adoption des lois et du manque d'efficacité et de compétence de la fonction publique.</p> <p>– Les procédures d'adoption des lois sont trop longues.</p>
Parlement		
Pouvoir exécutif	<p>– La Charte européenne sur l'autonomie des gouvernements locaux a été signée mais non ratifiée.</p> <p>– Depuis juillet 1997, la réforme de l'administration publique stagne ; la loi sur le service civil qui doit entrer en vigueur en janvier 2000 n'a pas encore été ébauchée ; les salaires des fonctionnaires sont trop bas pour attirer du personnel qualifié au sein de l'administration publique.</p> <p>– Aucun plan n'est prévu pour étendre au-delà de l'an 2000 l'application de la loi « de lustration » qui exclut de la fonction publique les membres des services de sécurité et les militants communistes de l'ancien régime.</p>	<p>– L'administration publique reste affectée par un manque d'unification et de coordination, une gestion inadéquate, la formation insuffisante et la faible rémunération des employés ; fin 1998, un vice-ministre du ministère de l'Intérieur a été chargé de la réforme de l'administration publique, mais aucune amélioration concrète n'a été constatée depuis.</p> <p>– Il est déplorable que l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'administration publique, en préparation depuis plusieurs années, ne soit prévue que pour 2002.</p> <p>– Le parlement a ratifié la Charte européenne sur l'autonomie des gouvernements locaux.</p> <p>– Certains progrès ont été accomplis en ce qui a trait à la mise en place d'administrations régionales.</p> <p>– La loi « de lustration » n'a toujours pas été étendue au-delà de l'an 2000.</p>
Pouvoir judiciaire	<p>– Les problèmes identifiés dans l'avis de la Commission sur la demande d'adhésion n'ont pas été solutionnés : lenteur des procédures judiciaires, nombre important de postes de juges vacants, sous-équipement des cours, manque de formation des juges, des procureurs de la couronne ; bien que requis par l'article 91 de la constitution, l'établissement d'une cour administrative suprême demeure à l'état de projet.</p>	<p>– La situation décrite dans le rapport de l'année dernière n'a pratiquement pas changé. Les sondages d'opinion réalisés au début de 1999 révèlent que 65 % des citoyens tchèques ne font pas confiance au système judiciaire de leur pays.</p>

Tableau 4
Évaluation de l'avancement des réformes politiques pré-adhésion
1998-1999 – République tchèque (suite)

Tableau 4
Évaluation de l'avancement des réformes politiques pré-adhésion
1998-1999 – République tchèque (suite)

Domaine des réformes	Réformes demandées par le rapport 1998 de la Commission	Progrès constatés par le rapport 1999 de la Commission
<p>Droits économiques, sociaux et culturels</p> <p>Droits et protection des minorités</p>	<p>La situation problématique des Tziganes ne s'est pas améliorée depuis juillet 1997. Les mesures positives proposées par la nouvelle Commission interministérielle sur les Tziganes n'ont pas été appliquées. La discrimination contre cette minorité perdure. Plusieurs Tziganes ont demandé le droit d'asile au Royaume-Uni et au Canada en 1998.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Le taux de syndicalisation a continué à baisser. – En dépit de la reconnaissance de l'égalité des sexes par la loi, les femmes ont une rémunération inférieure de 25 % à celle des hommes. – La situation des tziganes ne s'est pas améliorée depuis le rapport 1998. – D'après un rapport officiel, le nombre de partisans des mouvements extrémistes a doublé entre 1997 et 1998 pour atteindre 10 000 personnes. 133 crimes motivés par des idées racistes, à l'endroit des Tziganes notamment, ont été commis en 1998. – Néanmoins un commissaire aux droits de l'homme, responsable du conseil des nationalités et de la commission interministérielle des Tziganes, a été nommé.

principaux pays donateurs de l'OCDE : États-Unis, France, Allemagne, Royaume-Uni, Danemark, Canada. Cette investigation démontre que seule l'USAID dispose d'évaluations publiques des impacts des projets centrés sur la bonne gouvernance, le respect des droits de la personne et la démocratie. La Banque mondiale propose quatre séries d'évaluations³⁵, mais celles-ci concernent uniquement les projets subventionnés à caractère économique ou social. Les études d'impact de l'Agence française de développement, du Department of International Development du Royaume-Uni et du Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) de l'Allemagne sont centrées sur les mêmes thèmes. Plus encore, la liste des projets financés par ces organisations ne fait pas état de projets consacrés spécifiquement à la bonne gouvernance, au respect des droits de la personne et à la démocratie, en dépit des adhésions officielles répétées de ces pays à ces trois principes et du fait qu'ils sont censés s'être engagés davantage que la Banque mondiale sur les questions relatives aux droits de la personne et à la démocratisation des institutions politiques. Le ministère des Affaires étrangères du Danemark, principal responsable de l'aide au développement, ne propose ni description, ni évaluation de ses projets d'aide, dans quelque domaine que ce soit. Les communiqués de presse émis par la CIDA démontrent que cette dernière est engagée depuis 1991 dans plusieurs projets centrés sur le développement démocratique. Pour la période 1994-2002, ces communiqués font état de 19 projets dans 24 PEDRA, axés principalement sur le respect des droits humains et le développement des institutions politiques démocratiques (voir tableau 5). Toutefois, aucune évaluation des retombées de ces projets n'est mise à la disposition du public. Les données de Freedom House indiquent que parmi un échantillon de huit pays ayant bénéficié des programmes d'aide à la démocratie parlementaire et municipale de l'ACDI, six ont connu une nette amélioration des libertés politiques pendant et/ou après l'exécution des programmes de l'Agence (voir tableau 6). Il est néanmoins impossible de savoir dans quelle mesure ces programmes ont contribué à cette évolution positive de la situation politique.

Dans l'ensemble, cette enquête préliminaire tend à démontrer qu'il est probablement illusoire de vouloir tracer un bilan des interventions des OGAS en matière de bonne gouvernance, de respect des droits de la personne et de démocratie et qu'il est, *a fortiori*, impossible de savoir si la conditionnalité politique a été appliquée et quels ont été ses effets. Plusieurs auteurs ont constaté et tenté d'expliquer la carence d'information sur les impacts de la conditionnalité politique de l'aide. Selon Carothers, il est très difficile de mesurer ces impacts car seule l'USAID, sous les pressions du congrès américain, a entrepris, à partir de 1994, des évaluations à larges échelles de certains de

35. Il s'agit des *Annual Review of Development Effectiveness*, des *Country Assistance Evaluations*, des *Sector and Thematic Evaluations* et des *Impacts Evaluations*.

Tableau 5
Agence canadienne de développement international
Projets centrés sur le développement démocratique : 1994-2002

Pays	Objectifs du projet	Période visée	Budget alloué (en milliers de \$can)
Bénin	DIP ¹ , DSC ²	1996-2000	
Indonésie	DIP, RDH ³ , BG ⁴		
Chine	DIP, RDH, BG		
Afrique du Sud	DIP	1998-2002	5,000,000
Colombie	RDH	1998-2000	500,000
Thaïlande, Philippines, Malaisie, Indonésie	RDH	1997-1998	604,000
Pays du Mékong	RDH	1997...	240,000
Brésil	DIP, DSC	1996-1999	1,800,000
Inde	RDH	1997-2000	1,600,000
Pérou	RDH	1996-1999	300,000
Guatemala	RDH	1996-1999	6,500,000
Mozambique	AE ⁵	1997	1,000,000
Lituanie	BG	?-2001	1,300,298
Estonie	DIP	1998-1999	1,728,460
Sierra Leone	DSC		2,200,000
Gambie	AE	1996-1997	230,000
Honduras	DIP	1994...	25,000,000
Salvador	RDH, DIP		
Nigeria	AE	1998-1999	300,000
Total			48,302,758

(1) DIP : développement des institutions politiques (police, système judiciaire, exécutif, etc.)

(2) DSC : développement de la société civile

(3) RDH : respect des droits humains

(4) BG : bonne gouvernance

(5) AE : assistance électorale

Sources : CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY, *News Release* [En ligne : page consultée le 11 mai 2000]. Adresse URL : <http://w3.acdi.sida.qc.ca/>

Tableau 6
Évolution des libertés politiques dans des pays bénéficiaires
des programmes de l'ACDI centrés sur la démocratisation
des parlements et des gouvernements locaux

Pays	Budget du programme (en millions de \$US)	Durée du programme	Cotes de Freedom House ¹		
			Avant le programme	Durant le programme	Après le programme
Philippines	50,8	1988-1995	4,3 (PF)	2,3 (F) 3,4 (PF)	2,3 (F)
Bolivie	16,2	1992-2004	2,3 (F)	2,3 (F) 2,4 (PF)	1,3 (F)
El Salvador	1,8	1990-1996	3,4 (PF)	3,4 (PF)	2,3 (F)
Pologne	4,0	1990-1996	5,5 (PF) 4,3 (PF)	2,2 (F)	1,2 (F)
Népal		1990-1995	3,4 (PF)	4,4 (PF) 2,3 (F) 3,4 (PF)	3,4 (PF)
Ukraine	7,7	1992-1997	3,4 (PF)	3,4 (PF)	3,4 (PF)
Honduras	13,0 ²	1968-1996	6,3 (NF)	2,3 (F) 3,3 (PF)	2,3 (F) 3,3 (PF)
Mali	0,260	1991-1994	7,6 (NF) 6,6 (NF)	2,3 (F) 6,4 (PF)	2,3 (F)

1. F = free ; PF= partly free ; NF = non free

2. Budget alloué pour la période 1991-1996.

Sources : CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY, *News Release*, site Internet : <http://w3.acdi-sida.qc.ca> ; FREEDOM HOUSE, *Annual Survey of Freedom Country Ratings 1972-73 to 1999-00*, site Internet : <http://www.freedomhouse.org>.

ses projets à caractère politique³⁶. Selon Brown et Kapoor³⁷, il n'existe pas d'évaluation de la conditionnalité politique de l'aide, parce que cette dernière est actuellement impossible à mesurer. Les indicateurs quantitatifs existants sont insuffisants et l'utilisation d'indicateurs qualitatifs exige des connaissances que ne possèdent pas les agents et partenaires des OGAS. Selon Carothers, Blair, Robinson et Grosh et Orvis³⁸, l'efficacité de la conditionnalité politique de l'aide n'est pas étudiée parce que ses incidences sont nulles ou très modestes, qu'elle soit appliquée de manière inégale ou cohérente par les différents donateurs.

Ces constats nous ont obligé à circonscrire notre examen aux seules évaluations disponibles, en l'occurrence les études produites par l'USAID. À cette fin, douze documents ont été consultés : dix études de la série *CDIE Impact Evaluation* et les *Program and Operations Assessment Reports* n^{os} 7 et 21³⁹. Les études du CDIE constituent des sources d'information plus problématiques que les rapports de la Commission européenne. Ceux-ci, comme nous l'avons mentionné, s'appuient sur les données de plusieurs organisations, dont les CA, les CPA et les groupes d'observateurs du parlement européen qui se réunissent plusieurs fois au cours d'une année pour mesurer le progrès des réformes politiques pré-adhésion. Chaque étude du CDIE, par comparaison, vise à faire évaluer les retombées qu'a eues un programme d'intervention pluriannuel (3 à 4 ans)⁴⁰, par une petite équipe de 3 à 5 experts (membres du congrès, universitaires, gestionnaires de projets), au cours d'un bref séjour de trois semaines en moyenne sur le terrain, à l'aide des documents et des commentaires recueillis auprès de diverses personnes ressources : parlementaires, fonctionnaires, représentants d'ONGS, personnel des autres agences d'aide occidentales et de l'ambassade américaine. En 1995, Carothers soulignait qu'il était impossible, dans de telles conditions, d'obtenir une évaluation approfondie et fiable des retombées de l'aide à caractère politique. Bien que l'USAID ait, depuis,

36. T. Carothers, *op. cit.*

37. Barbara BROWN, *Qu'apprenons-nous ? La démocratisation et les droits de la personne*, Ottawa, ACIDI, Direction générale des politiques, 1996 ; Ilan KAPOOR, *Les indicateurs de rendement des programmes de promotion des droits de la personne et de la démocratie : étude préliminaire*, Ottawa, ACIDI, Direction générale des politiques, 1996.

38. T. CAROTHERS, *op. cit.* ; Harry BLAIR, « Spreading Power to the Periphery. An Assessment of Democratic Local Governance », *USAID Program and Operations Assessment Report*, n^o 21 Washington DC, USAID, Center for Development Information and Evaluation, 1998 ; Mark ROBINSON, « Aid, Democracy and Political Conditionality in Sub-Saharan Africa », in G. SORENSEN, *Political Conditionality*, *op. cit.*, pp. 85-99 ; Barbara GROSH et Stephen ORVIS, « Democracy, Confusion or Chaos : Political Conditionality in Kenya », *Studies in Comparative International Development*, vol. 31, n^o 4, 1996-97, pp. 46-65.

39. Harry BLAIR et Gary HANSEN, « Weighing in on the Scales of Justice : Strategic Approaches for Donor-Supported Rule of Law Programs », *USAID Program and Operations Assessment Report*, n^o 7 (adresse URL : www.info.usaid.gov/demoracy/) ; H. BLAIR, *op. cit.*

40. Depuis 1994, ces programmes ont été axés notamment sur les objectifs suivants : la démocratisation des parlements ; la décentralisation et la démocratisation des gouvernements locaux ; la réforme du système judiciaire.

raffiné ses méthodes de monitoring et d'évaluation⁴¹, les problèmes identifiés par Carothers persistent⁴². En raison, notamment, du manque de temps et de la pertinence questionable des données obtenues auprès des personnes ressources, dont plusieurs reconnaissent qu'elles n'ont pas la compétence pour renseigner adéquatement les envoyés de l'USAID, ces derniers se limitent souvent à une description des projets/actions réalisés⁴³ ou à une compilation quantitative de ces dernières (par ex. nombre de cours de formation organisés, nombre de personnes rejointes, liste des nouveaux équipements installés)⁴⁴. Dans certains cas, les évaluations s'en tiennent à une rétrospective des changements politiques survenus dans le pays étudié⁴⁵ ou à une analyse des obstacles qui entravent la réalisation des objectifs poursuivis⁴⁶.

Les *Programs and Assessments Reports* sont des études plus globales qui synthétisent les données de plusieurs évaluations du CDIE. Ils fournissent généralement des données plus précises sur les impacts des programmes de l'USAID. Ainsi, le rapport n° 7⁴⁷ fait le bilan des évaluations, effectuées en 1992 par des équipes de 3 à 5 personnes, dans six pays – Argentine, Colombie, Honduras, Philippines, Sri Lanka, Uruguay – en vue de mesurer les impacts du programme d'implantation d'un État de droit. Ses conclusions sont plutôt mitigées. Il constate que, dans la plupart des cas, les responsables de ces programmes n'ont pas été en mesure de mobiliser les élites politiques et les dirigeants des ONGs, ce qui a hypothéqué l'atteinte des autres objectifs du programme : la modification des règles et procédures des institutions politiques, l'amélioration du fonctionnement et l'élargissement de l'accessibilité du système judiciaire. Néanmoins, grâce à l'action de l'USAID, plusieurs pays ont adopté de nouvelles règles d'embauche et de promotion, basées sur le mérite, au sein du système judiciaire, mis en place des systèmes d'administration de la justice plus efficaces (formation des juges, du personnel des cours et des avocats, informatisation du traitement des cas, conservation des archives) et plus accessibles aux personnes à bas revenus (fourniture d'aide juridique, augmentation du personnel voué à la défense du public, formation paralogale, lutte contre l'analphabétisme, support aux ONGs d'assistance légale). Le rapport

41. USAID, « Using Rapid Appraisal Methods », *Performance Monitoring and Evaluation TIPS* n° 5 ; Id., « Selecting Performance Indicators », *Performance Monitoring and Evaluation TIPS* n° 6 ; Id., « Preparing a Performance Monitoring Plan », *Performance Monitoring and Evaluation TIPS* n° 7 ; Id., « Establishing Performance Targets », *Performance Monitoring and Evaluation TIPS* n° 8 (adresse URL : www.info.usaid.gov/).

42. T. CAROTHERS, *op. cit.*

43. USAID, « Democratic Local Governance in the Philippines », *CDIE Impact Evaluation* n° 1 (adresse URL : www.info.usaid.gov/democracy/).

44. USAID, « Legislative Strengthening in El Salvador », *CDIE Impact Evaluation* n° 3 ; Id., « Legislative Strengthening in Poland », *CDIE Impact Evaluation* n° 6 ; Id., « Parliamentary Assistance in Nepal », *CDIE Impact Evaluation* n° 7 (adresse URL : www.info.usaid.gov/).

45. USAID, « Strengthening the Legislature and Democracy in the Philippines », *CDIE Impact Evaluation* n° 1 (adresse URL : www.info.usaid.gov/democracy/).

46. USAID, « Democratic Local Governance in Ukraine », *CDIE Impact Evaluation* n° 2 (adresse URL : www.info.usaid.gov/democracy/).

47. H. BLAIR et G. HANSEN, *op. cit.*

n° 21⁴⁸, fait le bilan des programmes de Democratic Local Governance (PDLG) mis en œuvre dans cinq villes : Bamako (Mali), Tegucigalpa (Honduras), Manille (Philippines), La Paz (Bolivie), Kiev (Ukraine) à partir de 1995. Il constate notamment que la participation politique des groupes marginaux et des minorités ethniques n'a été améliorée substantiellement que dans les villes où ces populations sont concentrées géographiquement. Il reconnaît que les PDLG ont permis de dispenser des services essentiels (eau potable, éducation, santé) aux plus démunis, mais ces mesures ont eu peu d'effet en ce qui a trait à la réduction de la pauvreté. Il note que, faute d'un appui suffisant de la part des ONGs, des citoyens et des media, les PDLG n'ont pas réussi à augmenter de manière significative la responsabilité des gouvernements locaux vis-à-vis de leurs commettants. Enfin, il questionne l'objectif des PDLG visant à accroître la capacité fiscale des gouvernements, considérant que cette mesure peut entraîner une augmentation des disparités de revenus entre villes et régions. La conclusion d'ensemble du rapport est négative, puisque l'auteur estime que dans la plupart des cas, les cinq PDLG considérés n'ont pas eu d'impacts positifs.

En définitive, les évaluations de l'USAID consultées ne permettent pas de savoir si l'organisation a appliqué une approche conditionnelle dans ses programmes d'aide. La plupart d'entre elles ne fournissent pas d'indication précise sur l'atteinte des objectifs spécifiques des programmes. Les rares études qui traitent de cette question démontrent par ailleurs que les impacts des programmes d'aide sont mitigés ou très modestes.

Conclusion

Notre hypothèse de départ stipulait que les réformes démocratiques conditionnelles à l'adhésion à l'UE seraient appliquées par les PECO, alors que les réformes démocratiques demandées par les agences d'aide ne seraient pas mises en œuvre par les PEDRA en raison des facteurs suivants : les PECO bénéficient de conditions socio-économiques internes plus favorables que les PEDRA ; les élites des PECO sont beaucoup plus enclines que celles des PEDRA à répondre à ces exigences premièrement, parce que l'adhésion a une importance cruciale alors que l'aide n'a qu'une valeur relative ; deuxièmement, parce que les responsables des réformes au sein de l'UE sont tous d'accord sur leur bien-fondé et leur contenu, tout en étant déterminés à punir les PECO récalcitrants par un rejet ou un report de leur adhésion, alors que les responsables des réformes, dans le domaine de l'aide, ne s'entendent ni sur leur légitimité et leur contenu, ni sur la pertinence de pénaliser les PEDRA réfractaires par une suspension, une réduction ou une coupure de l'aide.

L'analyse des rapports de la Commission européenne révèle que les réformes politiques pré-adhésion ont progressé substantiellement au cours de la période 1998-99, dans les quatre PECO sélectionnés (Slovaquie, Bulgarie, Hongrie, République tchèque). L'investigation de la documentation des agences

48. H. BLAIR, *op. cit.*

d'aide, démontre quant à elle qu'il est très difficile de savoir si les conditions politiques des programmes d'aide ont été respectées par les PEDRA, d'une part parce que la majorité des agences ne disposent pas d'informations publiques sur le sujet ; d'autre part, parce que la plupart des études de l'USAID, seule organisation semble-t-il à procéder à des évaluations, ne permettent pas, en raison de leurs déficiences méthodologiques notamment, de tirer des conclusions significatives à cet égard. Cinq rapports, néanmoins, indiquent que dans la plupart des cas, les objectifs visés par les programmes à connotation politique n'ont été atteints que de façon mitigée, une conclusion qui corrobore les résultats des évaluations réalisées par divers spécialistes indépendants. En outre, les évaluations consultées, tendent à démontrer que l'efficacité inégale des deux dynamiques de conditionnalité est largement attribuable aux facteurs mentionnés, en particulier au degré de détermination ou d'engagement des élites (gouvernants, partis d'opposition, leaders des ONGS) à l'égard des réformes politiques.

Quoique résultant d'une enquête préliminaire, ces constats tendent à confirmer l'hypothèse de départ. Le principal enseignement qui se dégage de la comparaison de ces deux logiques de conditionnalité politique est que cette dernière n'est efficace que lorsqu'elle répond aux intérêts primordiaux et convergents de ses décideurs et de ses exécutants. L'élargissement de l'UE vers l'Est offre de telles garanties en raison du niveau d'intégration très avancé de l'UE. Il serait intéressant de vérifier la pertinence de cette conclusion par une analyse des impacts des clauses démocratiques des processus d'intégration moins approfondis, par exemple le Pacte de Stabilité de l'UE avec les Balkans⁴⁹, l'union douanière du MERCOSUR et la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA)⁵⁰. Il serait également intéressant de vérifier s'il est possible de retrouver de telles conditions favorables à l'efficacité de la conditionnalité politique dans d'autres contextes. On sait par exemple que la Grande-Bretagne a conditionné l'octroi de l'indépendance ou d'un statut d'autonomie à plusieurs de ses colonies (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Singapour, Malaisie) à l'adoption préalable par ces dernières d'une constitution calquée sur le modèle de Westminster. Selon nos connaissances du sujet, cette condition a été respectée en raison de l'importance accordée à leur émancipation par les colonies et de

49. L'Union européenne a signé avec les pays des Balkans, en 1999, un Pacte de Stabilité qui prévoit l'octroi d'une aide multiforme à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine à la condition que ces dernières « orientent leur développement économique, politique et institutionnel vers les valeurs et les modèles sur lesquels s'est bâtie l'Union européenne, à savoir : la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'économie de marché ». Panagiotis ROUMELIOTIS, président de la Table de travail pour la démocratisation et les droits de l'homme du Pacte de stabilité pour le Sud-Est de l'Europe, « La contribution de l'Union européenne à la reconstruction des Balkans », conférence présentée lors du colloque *L'Union européenne et le Sud-Est de l'Europe*, Montréal, St-James Club, 10 octobre 2000.

50. L'article 4 de la Déclaration finale du Sommet des Amériques, tenu à Québec en avril 2001, stipule que la participation à la négociation de la ZLEA est conditionnelle au maintien et au renforcement de l'État de droit et au strict respect du système démocratique.

l'importance tout aussi grande accordée par la Grande-Bretagne au respect de la démocratie par ses ex-colonies rassemblées au sein du Commonwealth of Nations.

Au plan théorique, notre conclusion confirme la thèse des spécialistes réalistes et néo-libéraux des relations internationales selon laquelle la soumission des États aux normes et règles des institutions internationales est proportionnelle aux avantages (gains économiques, alliances, sécurité, etc.) qu'elle est susceptible de leur procurer⁵¹. Elle montre également que, si les théories endogénistes du développement politique constituent encore le paradigme le plus valable d'explication des avancées ou des reculs de la démocratie dans un grand nombre de pays en développement, elles ne permettent plus d'expliquer de manière satisfaisante l'évolution de la démocratie au sein des pays européens désireux d'entre dans l'UE. Plus globalement, notre conclusion indique que les théoriciens de la démocratie devraient s'intéresser davantage aux stratégies de promotion de la démocratie des acteurs internationaux et accorder une plus grande attention aux facteurs et problématiques privilégiés par la discipline des relations internationales.

51. Pour une synthèse de leurs thèses sur le sujet, voir T. A. BORZEL, *op. cit.*